

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Aparat penegak hukum di Indonesia berfungsi sebagai penegak hukum dan seharusnya menciptakan keadaan yang adil dan tentram. Aparat penegak hukum tersebut terdiri dari polisi, hakim, dan jaksa penuntut umum. Dalam melaksanakan tugasnya para aparat penegak hukum mempunyai tugas dan peran masing-masing, yang mana tugas serta peran mereka saling berkaitan dan tidak dapat terpisahkan.

Setiap instansi aparat penegak hukum harus mendukung total sistem proses penegakan hukum, dan juga harus dipikirkan langkah-langkah yang menuju suatu pelembagaan kekuasaan penegak hukum dalam suatu pola *law enforcement* (penegakan hukum), yaitu dalam arti luas mencakup kegiatan untuk melaksanakan dan menerapkan hukum serta melakukan tindakan hukum terhadap setiap pelanggaran atau penyimpangan hukum yang dilakukan oleh subjek hukum, baik melalui prosedur peradilan ataupun melalui prosedur arbitrase dan mekanisme penyelesaian sengketa lainnya (*alternative disputes or conflicts resolution*).<sup>1</sup>

*Law enforcement* juga dapat diartikan sebagai lembaga yang menghimpun dalam sistem penegakan yang terpadu dalam suatu sentra

---

<sup>1</sup> Lihat pada makalah Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H, *Pembangunan Hukum Dan Penegakan Hukum Di Indonesia*, Disampaikan pada acara Seminar “Menyoal Moral Penegak Hukum” dalam rangka Lustrum XI Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 17 Februari 2006.

penegakan hukum. Dalam sentra tersebut berlangsung proses penegakan hukum, mulai dari penyidikan, penuntutan, dan peradilan. Sehingga dalam penertiban, yang pertama dulu dilakukan ialah tindakan pembentukan dan pembatasan fungsi dan wewenang diantara sesama instansi aparat penegak hukum. Kalau sudah terbentuk baru menyusul pembagian tugas dan wewenang yang jelas dalam lingkungan instansi yang bersangkutan.<sup>2</sup>

Dalam memelihara keamanan dan ketertiban negara tidak cukup jika hanya diatur oleh hukum pidana, namun ada polisi sebagai penyidik, jaksa sebagai penuntut umum, serta hakim merupakan aparat yang dapat memelihara dan menjaga ketertiban negara. Dalam hukum acara pidana terdapat suatu proses awal yang menyertai sebelum acara persidangan, yaitu penyidikan yang dilakukan oleh penyidik, dalam hal penyidikan tersebut merupakan wewenang Kepolisian Republik Indonesia (POLRI) dan penuntutan dilakukan oleh Jaksa Penuntut Umum (JPU).

Berdasarkan pasal 1 butir 2 KUHP (Undang-Undang No.8 Tahun 1981), penyidikan adalah serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan untuk menemukan tersangkanya.<sup>3</sup>

Sehingga Penyidik pada tahap final adalah menyerahkan berkas hasil penyelidikan kepada Penuntut Umum. Namun seandainya Penuntut Umum berpendapat pemeriksaan belum sempurna, dan belum dapat

---

<sup>2</sup> Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP edisi kedua*, Jakarta : Sinar Grafika, hlm 62.

<sup>3</sup> Lihat pada Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana

diajukan ke persidangan, maka berkas tersebut dikembalikan ke Penyidik untuk disempurnakan penyidikannya sesuai dengan petunjuk yang diberikan oleh Penuntut Umum.

Namun demikian, secara faktual sering dijumpai adanya perbedaan penafsiran terhadap suatu pasal dalam ranah hukum antara Penyidik, dan Penuntut Umum. Dalam hubungan antara Penyidik dan Penuntut Umum, sering terjadi beda penafsiran diantara mereka yang mengakibatkan bolak-baliknya suatu berkas perkara. Terkadang juga ditemukan Penyidik dalam melengkapi berkas perkara dari Penuntut Umum bisa melebihi waktu 14 hari yang mana tidak sesuai dengan Pasal 138 ayat (2) KUHAP, sehingga menimbulkan dampak buruk bagi Penuntut Umum dimana Penuntut Umum harus menerima berkas perkara dalam keadaan lengkap atau tidak lengkap untuk dilakukan proses selanjutnya ketika memasuki tahap persidangan, seringkali ditemukan adanya kronologi yang terkesan dipaksakan dalam berkas perkara, dan alat bukti yang kurang lengkap.

Dengan tidak adanya ketentuan batas harus berapa kali berkas perkara bolak-balik dari penyidik ke penuntut umum/sebaliknya, maka timbul kesewenang-wenangan penyidik dalam menjalankan tugasnya. Sehingga dari kesewenang-wenangan penyidik dalam pengembalian berkas perkara mengakibatkan berkas perkara bolak-balik.

Keadaan diatas sangat tidak menguntungkan bagi tersangka dimana berdasarkan pasal 50 ayat (2) tersangka berhak perkaranya segera dimajukan ke Pengadilan oleh Penuntut Umum, yang selanjutnya berhak

segera diadili oleh Pengadilan (ayat (3)). Jika dikaitkan dengan tujuan hukum yaitu dalam rangka pemberian perlindungan dan jaminan hukum terhadap hak asasi seseorang dalam hak-hak tersangka, serta demi kepastian hukum bagi pencari keadilan maka selayaknya pengembalian hasil penyidikan atau hasil penyidikan tambahan oleh penuntut umum kepada penyidik, haruslah ada suatu kriteria pembatasan seperti kriteria batasan harus berapa kali berkas perkara bolak-balik dari penyidik ke penuntut umum/sebaliknya.

Menurut pemaparan dari Jaksa Novriadi Andra S.H selaku Kasi Pidana Umum bahwa ada beberapa berkas perkara yang memang bolak-balik dari Penyidik ke Penuntut umum atau sebaliknya, biasanya bolak-balik suatu berkas perkara tersebut dikarenakan pembuktian/pencarian alat bukti yang susah didapatkan dan bisa melampaui batas 14 hari sehingga tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 138 ayat (2) KUHP.

Penulis juga mendapatkan data dari Kejaksaan Negeri Kota Malang yang pada saat penelitian data ini didapatkan dari Budi selaku Input berkas perkara masuk dan Andre selaku input berkas yang sudah dilimpahkan ke Pengadilan Negeri Kota Malang. Bahwa berkas perkara yang masuk ke Kejaksaan Negeri Kota Malang dalam kurun waktu 6 bulan terakhir yaitu pada bulan Juli 2018 sampai dengan bulan Desember 2018 terdapat 81 berkas perkara, sedangkan untuk berkas perkara yang dilimpahkan oleh Kejaksaan Negeri Kota Malang ke Pengadilan Negeri Kota Malang hanya ada 72 berkas perkara, sehingga ada 9 berkas perkara

yang terhenti di Kejaksaan Negeri Kota Malang dan belum dilimpahkan ke Pengadilan Negeri Kota Malang. Seringkali berkas terkendala di Kejaksaan Negeri Kota Malang dikarenakan penyidik kesusahan mencari tahu petunjuk yang diberikan oleh penuntut umum sehingga terjadi bolak-baliknya berkas perkara yang berkepanjangan. Data dari bulan Juli hingga Desember 2018 akan diperincikan dibawah ini:

**Tabel 1.**

**Data Berkas Masuk ke Kejaksaan Negeri Kota Malang  
Periode Juli-Desember 2018**

Bulan	Jumlah Berkas
Juli	13
Agustus	12
September	17
Oktober	21
November	10
Desember	8
<b>Total</b>	<b>81</b>

Sumber: Budi selaku register berkas masuk di Kejaksaan Negeri Kota Malang.

Tabel 2.

**Data Berkas Keluar dari Kejaksaan Negeri Kota Malang  
Periode Juli-Desember 2018**

Pasal yang dilanggar dalam KUHP	Juli	Agustus	September	Oktober	November	Desember	
310	1		1		1		
340				1			
351		1					
362	3	1	2	6	2	1	
363	5	4	6	6	4	2	
365	1		1				
368		2					
372	1		1	3		2	
374	1				1		
378			1	2			
385				1			
480	1	1	2	2	2		
<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>9</b>	<b>14</b>	<b>21</b>	<b>10</b>	<b>5</b>	<b>72</b>

Sumber : Andre selaku register berkas yang keluar/sudah dilimpahkan ke Pengadilan Negeri Kota Malang

Dari Pemaparan Jaksa Novriadi S.H selaku Kasi Pidana Umum disebutkan bahwa ketika penyidik melengkapi suatu berkas perkara

tersebut melampaui batas 14 hari, tetap saja didalam berkas perkara tersebut tanggalnya tidak melampaui batas 14 hari karena dalam berkas perkara tersebut tanggalnya di mundurkan atau di *setting*. Jika didalam berkas perkara tanggalnya tidak di *setting* sesuai dengan jangka waktu 14 hari maka berkas perkara tersebut dikatakan cacat hukum dan tidak dapat dilanjutkan ke proses persidangan. Namun tetap saja berkas perkara yang tanggalnya di *setting* itu dilanjutkan ke proses persidangan, sehingga berkas perkara tersebut tidak sesuai dengan bunyi Pasal 138 ayat (2) KUHAP yaitu :

“Dalam hasil penyidikan ternyata belum lengkap, Penuntut Umum mengembalikan berkas perkara kepada Penyidik disertai petunjuk tentang hal yang harus dilakukan untuk dilengkapi dan dalam waktu empat belas hari sejak tanggal penerimaan berkas, Penyidik harus sudah menyampaikan kembali berkas perkara itu kepada Penuntut Umum”<sup>4</sup>

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka penulis tertarik untuk menulis “IMPLEMENTASI PASAL 138 AYAT (2) KITAB UNDANG-UNDANG HUKUM ACARA PIDANA TENTANG PENGEMBALIAN BERKAS PERKARA OLEH PENUNTUT UMUM KEPADA PENYIDIK (Studi di Kejaksaan Negeri Kota Malang)”.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Apa faktor yang menyebabkan “bolak-balik” berkas perkara dari Kejaksaan ke Kepolisian dan dari Kepolisian ke Kejaksaan?

---

<sup>4</sup> Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana Pasal 138 ayat (2).

2. Bagaimana akibat yang ditimbulkan dari pelaksanaan Pasal 138 ayat (2) Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana di Kejaksaan Negeri Kota Malang?

### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penulisan dan penyusunan penelitian ini adalah diharapkan dapat memberikan data yang lengkap dan akurat sehingga dapat memberikan manfaat bagi penulis dan pembacanya, dimana tujuan lebih rinci akan di paparkan dibawah ini:

1. Untuk mengetahui faktor yang menyebabkan bolak-baliknya berkas perkara dari Kejaksaan ke Kepolisian dan dari Kepolisian ke Kejaksaan.
2. Untuk mengetahui tentang akibat yang ditimbulkan dari pelaksanaan dari Pasal 138 ayat (2) Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.

### **D. Manfaat Penelitian**

Melalui penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara teoritis dan praktis sebagai berikut:

1. Bagi Peneliti Selanjutnya

Hasil penelitian ini memiliki dayaguna sebagai bahan tambahan informasi dalam melaksanakan penelian untuk kegiatan penelitian selanjutnya, terutama yang terkait dengan Implementasi Pasal 138 ayat



(2) Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana tentang Pengembalian Berkas Perkara oleh Penuntut Umum kepada Penyidik.

2. Bagi Pemerintah Kota Malang

Hasil penelitian ini nantinya dapat diperdagunakan oleh pihak Kejaksaan Negeri Kota Malang, untuk melakukan peningkatan kualitas kinerjanya untuk menuju sistem pemerintahan yang lebih baik.

3. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan wawasan bagi masyarakat terkait dengan pentingnya proses penyidikan yang tidak boleh melebihi waktu 14 hari. Sehingga apabila ada masyarakat yang keluarga/kerabat/tetangganya menjadi tersangka dalam tindak pidana tertentu, maka masyarakat tersebut akan mengetahui dasar lamanya penahanan.

4. Bagi Akademisi

Hasil penelitian ini dapat memperkaya referensi di perpustakaan Universitas Muhammadiyah Malang yang dapat bermanfaat bagi kegiatan penelitian selanjutnya, terutama yang terkait dengan Implementasi Pasal 138 ayat (2) Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana tentang Pengembalian Berkas Perkara oleh Penuntut Umum kepada Penyidik.

## **E. Kegunaan Penelitian**

### **1. Kegunaan Teoritis**

- a. Dapat memberikan sumbangan pemikiran terhadap ilmu pengetahuan di bidang hukum pada umumnya dan hukum acara pidana pada khususnya;
- b. Dapat memberikan gambaran yang nyata mengenai implementasi Pasal 138 ayat (2) KUHAP dalam hal mengenai proses pengembalian berkas perkara.

### **2. Kegunaan Praktis**

- a. Untuk mengembangkan daya pikir dan analisa yang akan membentuk pola pikir dinamis, dan untuk mencocokkan bidang keilmuan yang selama ini diperoleh dalam teori dengan praktek.
- b. Dapat memberikan data serta informasi tentang akibat yang ditimbulkan dari pelaksanaan Pasal 138 ayat (2) KUHAP, dan juga untuk mengetahui hal yang menyebabkan bolak baliknya suatu berkas perkara dari Penuntut Umum kepada Penyidik dan sebaliknya.

## **F. Metode Penelitian**

Penulis dalam penelitiannya menggunakan metode Yuridis-Sosiologis. Dan untuk memperoleh data yang valid terkait permasalahan hukum yang dikemukakan, maka penulis memerlukan suatu metode penulisan hukum yang meliputi:

## 1. Jenis Penelitian

Penulis menggunakan penelitian yang bersifat deskriptif analitis, menurut Suharsimi Arikunto deskriptif analitis adalah penelitian yang dimaksud untuk mengumpulkan informasi mengenai status gejala yang ada, yaitu gejala keadaan yang apa adanya pada saat penelitian dilakukan. Penelitian deskriptif analitis juga merupakan gambaran yang bersifat sistematis, faktual, dan akurat mengenai fakta-fakta serta ciri khas tertentu dalam suatu objek penelitian.<sup>5</sup> Dengan kata lain peneliti dapat mendeskripsikan suatu gejala, peristiwa dan kejadian yang terjadi pada saat dilapangan. Dalam penelitian ini, peneliti memilih lokasi penelitian di Kantor Kejaksaan Negeri Kota Malang.

## 2. Metode Pendekatan

Metode yang digunakan dalam melakukan penelitian ini adalah Penelitian hukum normatif-empiris yang pada dasarnya menggabungkan antara pendekatan hukum normatif dengan adanya penambahan berbagai unsur empiris. Metode penelitian normatif-empiris mengenai implementasi ketentuan hukum normatif (undang-undang) dalam aksinya pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam suatu masyarakat.<sup>6</sup>

Penelitian ini memerlukan beberapa jenis bahan hukum dari literatur maupun sumber yang berbeda yaitu:

---

<sup>5</sup>Suharsimi Arikunto, *Manajemen Penelitian*, Jakarta : Rineka Citra, 2005, hlm. 21

<sup>6</sup> <https://idtesis.com/metode-penelitian-hukum-empiris-dan-normatif/>

### **a. Bahan Hukum Primer**

Bahan hukum primer adalah bahan hukum positif yang terkait langsung dengan penulisan ini. Bahan hukum primer terdiri atas perundang-undangan, catatan resmi, atau risalah dalam pembuatan undang-undang dan putusan-putusan hakim yang berkaitan dengan penyidikan dan penuntutan.<sup>7</sup>

Adapun yang termasuk bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah Mencari informasi tambahan dengan melakukan penelitian ke lembaga :

1. Polres Malang Kota, Jl. Jaksa Agung Suprpto no.9 Kota Malang dengan sistem wawancara kepada Penyidik.
2. Kejaksaan Negeri Kota Malang, Jl. Simpang Panji Suroso No. 5 polowijen, Blimbing, Kota Malang dengan sistem wawancara kepada para Jaksa.

### **b. Bahan Hukum Sekunder**

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum pendukung yang mendukung bahan hukum primer, yang berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi, meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, yurisprudensi, kasus-kasus hukum dan hasil-hasil symposium mutakhir yang berkaitan dengan topik penulisan<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup>*Pedoman Penulisan Hukum* , 2012, Fakultas Hukum UMM. Hlm.16.

<sup>8</sup> Ibid. hlm.16.

Bahan hukum sekunder yang terkait dengan penulisan hukum ini ialah sebagai berikut:

- i. Buku-buku atau penulisan hukum yang berkaitan dengan penyidikan dan penuntutan.;
- ii. Internet yang berkaitan dengan penyidikan dan penuntutan.;
- iii. Jurnal, artikel yang berkaitan dengan penyidikan dan penuntutan..
- iv. KUHAP Pasal 138 ayat (2) tentang pengembalian berkas perkara dari penuntut umum kepada penyidik.

### 3. Teknik Pengumpulan Data/Bahan Hukum

Dalam rangka mendapatkan data yang tepat maka penulis menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut:

#### a. Wawancara

Wawancara sangat perlu dilakukan dalam penelitian ini, dilakukan dengan cara tanya jawab kepada pihak-pihak berkaitan (*responden*) dengan permasalahan penelitian<sup>9</sup>. Wawancara digunakan untuk menjangkau data mengenai pelaksanaan “IMPLEMENTASI PASAL 138 AYAT (2) KITAB UNDANG-UNDANG HUKUM ACARA PIDANA TENTANG PENGEMBALIAN BERKAS PERKARA OLEH PENUNTUT UMUM KEPADA PENYIDIK” diantaranya proses, mekanisme, serta hambatan dalam pelaksanaannya. Dalam wawancara ini,

---

<sup>9</sup> Amiruddin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2006., hlm.25.

penulis wawancara dengan Jaksa Kota Malang dan Penyidik di Polres Malang Kota yang berwenang.

#### b. Studi Kepustakaan

Adalah dengan cara mempelajari data dan menganalisa atas keseluruhan isi pustaka dengan mengkaitkan pada permasalahan yang ada. Adapun putaka yang menjadi acuan adalah : buku-buku literature, surat kabar, daftar atau table, kamus, peraturan peundang-undangan, ataupun dokumen-dokumen yang berhubungan dengan permasalahan dalam penulisan hukum ini.

#### 4. Analisa Data

Analisis Data merupakan suatu proses pengumpulan catatan-catatan atau data-data yang diperoleh dari kegiatan penelitian di lapangan lalu melakukan pemilahan atau mengklarifikasikan data tersebut dengan memikirkan untuk mengkategorikan data tersebut memiliki hubungan-hubungan atau menunjang temuan-temuan yang memiliki keterkaitan dengan hasil temuan penelitian sehingga akan dipergunakan sebagai bukti atau penguat.<sup>10</sup>

### G. Sistematika Penulisan

Pada penelitian ini, penulis akan menyajikan empat bab yang terdiri dari sub-sub bab, sistematika penulisannya secara singkat adalah sebagai berikut:

---

<sup>10</sup>Opcit., *Pedoman Penulisan Hukum* , 2012, Fakultas Hukum UMM

## **BAB I : PENDAHULUAN**

Bab ini memuat hal-hal yang melatarbelakangi pemilihan topik dari penulisan skripsi dan sekaligus menjadi pengantar umum dalam memahami penulisan secara keseluruhan yang terdiri dari latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kegunaan penelitian, kerangka teori, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

## **BAB II : TINJAUAN PUSTAKA**

Dalam Bab II ini penulis akan menguraikan landasan teori atau kajian teori yang mendukung hasil penelitian dalam membahas permasalahan yang dipaparkan oleh penulis.

## **BAB III : PEMBAHASAN**

Dalam Bab III ini akan diuraikan mengenai jawaban terhadap permasalahan yang berhubungan dengan objek yang diteliti. Dalam pembahasan akan dikaitkan dengan kajian teori serta landasan yuridis yang tepat.

## **BAB IV PENUTUP**

Bab IV merupakan bab terakhir atau penutup yang didalamnya berisikan suatu kesimpulan dari hasil pembahasan penelitian hukum serta saran-saran yang akan diberikan oleh penulis.